



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Mgr. K. K.**, zastoupený Mgr. Petrem Letovancem, advokátem se sídlem nám. Míru 551, Třinec, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 427/16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2018, č. j. 3 Ad 28/2017 – 18,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se ucházel o místo asistenta soudce u Krajského soudu v Ústí nad Labem a zaslal Krajskému soudu v Ústí nad Labem svůj životopis, z něhož bylo patrné, že je absolventem právnické fakulty Univerzity Mateja Bela v Banské Bystrici na Slovensku. Přípisem (e-mailem) ze dne 14. 12. 2017 (dále jen „*přípis ze dne 14. 12. 2017*“) vedoucí personálního útvaru uvedeného soudu sdělila žalobci informace ohledně požadovaného vzdělání uchazečů o právnickou profesi u soudu. Poukázala na stanovisko žalovaného k této otázce s tím, že dle stanoviska se za vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice považuje pouze vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu „*Právo a právní věda*“, obor „*Právo*“ na vysoké škole s akreditací v České republice. Uzavřela, že „*oborem 'Právo' je přitom třeba bezvýjimečně rozumět právo české a z toho důvodu uchazeče, kteří nesplňují základní kvalifikační předpoklad pro výkon dané pozice, nezveme na osobní pohovory*“ (podtržení je uvedeno v původním dokumentu – pozn. Nejvyššího správního soudu).

[2] Proti přípisu ze dne 14. 12. 2017 brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“). V žalobě označil jako žalovaného „*Ministerstvo spravedlnosti ČR*“ a označil ji jako žalobu proti „*rozhodnutí žalovaného ze dne 14. prosince 2017*“ (tedy proti přípisu krajského soudu z uvedeného dne – pozn. Nejvyššího správního soudu). V žalobním návrhu se pak domáhal zejména toho, aby městský soud toto „*rozhodnutí*“ zrušil, popřípadě prohlásil za nicotné.

[3] Městský soud usnesením ze dne 26. 1. 2018, č. j. 3 Ad 28/2017 – 18, žalobu odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), protože přípis ze dne 14. 12. 2017 není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.

[4] Proti usnesení městského soudu brojí žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) „*ve spojení s písm. e) s. ř. s.*“. Navrhuje zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel namítá, že městský soud vyložil pojen „*rozhodnutí*“ příliš formalisticky a nevzal v úvahu předchozí úkony, jež byly ve věci učiněny. Konkrétně se nezabýval obsahem přípisu stěžovatele ze dne 4. 12. 2017 (přípis však byl adresován Krajskému soudu v Ústí nad Labem a z celé kasační stížnosti je zřejmé, že pokud stěžovatel hovoří o žalovaném, míní tím tento krajský soud – pozn. Nejvyššího správního soudu). V tomto přípisu stěžovatel požádal žalovaného o vyjádření, tedy dle svých slov o „*definitivní rozhodnutí*“, zda nadále zastává názor, že se stěžovatelem nemůže být uzavřen pracovní poměr a pozvání k osobnímu pohovoru by bylo bezpředmětné. Stěžovatel odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, podle něhož i běžný dopis správního orgánu může být obsahově správním rozhodnutím.

[6] Stěžovatel dále odkazuje na korespondenci s Krajským soudem v Ústí nad Labem. Přípis ze dne 14. 12. 2017 *de facto* potvrdil dřívější rozhodnutí žalovaného, tedy jeho sdělení ze dne 27. 11. 2017, jímž stanovil kvalifikační podmínku stěžovateli a porušil jeho právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu podle článku 26 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel připouští, že v žalobě posledně uvedené sdělení neoznačil jako rozhodnutí, proti němuž žaloba směřuje, avšak „*tato okolnost je bezpředmětná, neboť žalobní návrh směřoval proti rozhodnutí, které rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2011 potvrdilo*“.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na nesprávné označení žalovaného ze strany stěžovatele, neboť žalovaný měl být správně Krajský soud v Ústí nad Labem. Dále uvedl, že přípis ze dne 14. 12. 2017 není rozhodnutím, neboť se jednalo pouze o vyjádření k otázce splnění kvalifikačního předpokladu pro výkon funkce asistenta soudce. Na výkon dané pozice stěžovateli nevznikl nárok, nedošlo tedy k porušení jeho práva.

[8] Dále dne 15. 3. 2019 doručil zástupce stěžovatele soudu doplnění kasační stížnosti. Zde uvádí, že městský soud pochybil nejenom v právním hodnocení toho, zda obsah přípisu žalovaného ze dne 14. 12. 2017 je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ale ignoroval také další zákonné možnosti aktivní legitimize stěžovatele. O nich tedy nerozhodoval, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Odkazuje na § 65 odst. 2 s. ř. s., podle něhož *žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí* (zvýraznění přidal stěžovatel – pozn. Nejvyššího správního soudu). Výběrové řízení

pokračování

na pozici asistenta soudce je bezpochyby správním řízením, jehož výsledkem je obsazení této pozice. Lze jej rozdělit do dvou samostatných částí, a to selekce uchazečů a výběru konkrétní osoby. Pokud v průběhu těchto procesů dojde k nezákonnému vyřazení uchazeče, dochází tím k újmě na jeho právech.

[9] Nejvyšší správní soud předně posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti usnesení městského soudu, kterou stěžovatel spatřuje v tom, že se městský soud nezabýval další možností aktivní žalobní legitimace stěžovatele. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné.

[12] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52; všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Městský soud však v napadeném usnesení přehledně shrnul skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci. Odůvodnil, proč v projednávaném případě chybí jedna ze základních podmínek řízení, za nichž může soud ve správním soudnictví podrobit přezkumu úkon správního orgánu, tedy existence rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Jelikož dospěl k závěru, že přípis Krajského soudu v Ústí nad Labem takovým rozhodnutím není, nebylo třeba se zabývat otázkou, zda byl stěžovatel aktivně legitimován k podání žaloby dle tohoto ustanovení. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[13] Kasační námitky stěžovatele míří především k jádru odůvodnění napadeného usnesení, podle něhož přípis ze dne 14. 12. 2017 není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel na podporu opačného názoru předložil argument, a to že městský soud nevzal v potaz povahu dalších úkonů žalovaného (míněno zřejmě Krajského soudu v Ústí nad Labem – pozn. Nejvyššího správního soudu) a obsah přípisu stěžovatele ze dne 4. 12. 2017, v němž žádal žalovaného (opět míněno Krajský soud v Ústí nad Labem – pozn. Nejvyššího správního soudu) o vydání „*definitivního rozhodnutí*“. Pokud by tak učinil, byla by povaha přípisu ze dne 14. 12. 2017 lépe patrná. Stěžovatel dále zdůrazňuje materiální stránku rozhodnutí a cituje usnesení rozšířeného senátu ze dne č. j. 8 As 47/2005 – 86, podle něhož i běžný dopis správního orgánu může být obsahově správním rozhodnutím.

[14] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že městský soud v napadeném usnesení posoudil povahu přípisu ze dne 14. 12. 2017 správně. Na věc je možné aplikovat nedávné judikatorní závěry rozšířeného senátu, vyjádřené v jeho usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41, týkající se posouzení povahy tzv. výtky podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „*rozhodnutí ve věci výtky*“). V tomto rozhodnutí byla akcentována nejen materiální, ale i formální stránka rozhodnutí. V usnesení se uvádí k této otázce následující: „*Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dobledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného*

senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkoumání (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. L. Jemelka, M. Podbrázeký, P. Vetešík, J. Zavřelová, D. Bobadlo, P. Šuránek.: *Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521*)“ (zvýrazněno přidáno).

[15] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že je patrné, že přípis ze dne 14. 12. 2017 nesplňuje žádné z výše uvedených kritérií sub i) až iv) výše. Tento úkon neměl žádnou formalizovanou podobu (šlo o pouhý email), nebyl vydán v rámci formalizovaného postupu, neboť se jednalo o ryze neformální korespondenci mezi stěžovatelem a pracovníci Krajského soudu v Ústí nad Labem. O postupu se nepořizovala žádná dokumentace. Výsledný úkon nebyl „oznamován účastníkům“ ve smyslu rozhodnutí ve věci výtky.

[16] Hodnocení dle předchozího odstavce ostatně odpovídá i zákonné úpravě - postup při výběru asistentů soudců není zákonem upraven. Podle § 36a odst. 1, věta druhá zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“) platí, že *pracovní poměr asistenta soudce vzniká jmenováním a řídí se zákoníkem práce, pokud tento zákon nestanoví jinak*. Podle odstavce 2 téhož ustanovení *asistenta soudce jmenuje předseda příslušného soudu na návrh soudce, o jehož asistenta se jedná; asistenta odvolává předseda soudu i bez návrhu*. Zákon naopak mlčí o tom, že by jmenování asistenta soudce měl předcházet jakýkoli formalizovaný proces (například výběrové řízení), tím spíše nemůže jít o správní řízení, jak mylně dovozuje stěžovatel v doplnění kasační stížnosti.

[17] Co se týče materiální stránky přípisu ze dne 14. 12. 2017, rozhodnutí ve věci výtky stanoví pro rozhodnutí toto: „*Základní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4, § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsaných v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce.*“

[18] Ani zde přípis ze dne 14. 12. 2017 nesplňuje žádné z kritérií sub (i) až (iv). Přípis nebyl řádně vydán určitým správním orgánem [jak je definován v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], neobsahuje žádné rozhodnutí o právech a povinnostech osob. Je jen neformální informací o určitých kritériích uplatňovaných Krajským soudem v Ústí nad Labem při výběru asistentů soudců. Jmenování asistentů nelze bez dalšího podřadit pod oblast státní správy soudů. Nakonec není ani zřejmé, v čem by se přípis ze dne 14. 12. 2017 mohl dotýkat veřejných subjektivních práv či právní sféry stěžovatele. Ten sice obecně zmiňuje svá ústavní práva na svobodnou volbu povolání a spravedlivý proces, nicméně blíže nerozvádí, v čem nachází spojitost mezi těmito ústavními právy a přípisem ze dne 14. 12. 2017. Jinými slovy – stěžovatel nepředložil žádnou koherentní argumentaci, jak by z jeho ústavních práv bylo možné dovodit konkrétní veřejné subjektivní právo dotčené informací obsaženou v přípise ze dne 14. 12. 2017, a ani nespecifikoval, o jaké veřejné subjektivní právo se jedná. Z již citovaného ustanovení § 36a zákona o soudech a soudcích ani z jiného zákona totiž nelze dovodit veřejné subjektivní právo na to být jmenován asistentem soudce.

pokračování

[19] Ani stěžovatel sám si není zcela jist, zda přípis ze dne 14. 12. 2017 rozhodnutím byl, protože v kasační stížnosti jej vykládá jako potvrzení „*předchozího rozhodnutí*“ žalovaného (míněno Krajského soudu v Ústí nad Labem). Naopak samotné „rozhodnutí“ shledává již ve sdělení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 11. 2017 (respektive ve sdělení pracovnice tohoto soudu). Posledně uvedené sdělení však v žalobě jako rozhodnutí neoznačil. Výše uvedené Nejvyšší správní soud stěžovateli nevytýká; uvádí to jen k dokreslení toho, že korespondence mezi stěžovatelem a personalistkou Krajského soudu v Ústí nad Labem představovala jisté kontinuum běžné komunikace při sjednávání možnosti vzniku pracovního poměru jmenováním, nikoli rozhodování v oblasti veřejné správy.

[20] Nejvyšší správní soud považoval za nadbytečné se zabývat otázkou, zda stěžovatel správně označil žalovaného, jak na to upozornil žalovaný ve vyjádření k žalobě i ve vyjádření ke kasační stížnosti. Obecně platí, že „[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. však osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon“ [podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56 (publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS)], což ostatně vyplývá i z § 69 s. ř. s. Z obsahu spisu je evidentní, že se stěžovatel ucházel o místo asistenta u Krajského soudu v Ústí nad Labem, a vyhlíží tedy logičtěji, že - pokud by byl přípis ze dne 14. 12. 2017 rozhodnutím (což ovšem není - viz výše) - měl být jako žalovaný označen uvedený krajský soud. Vzhledem k tomu, že uvedený přípis rozhodnutím není a nebyly tedy splněny podmínky řízení, Nejvyšší správní soud považoval za nadbytečné se touto - nyní již ryze akademickou - otázkou dále zabývat.

[21] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom judikatury Ústavního soudu, která se týká ústavního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 8/16, č. 4112/2017 Sb. ÚS (přístupnému na <http://nalus.usoud.cz>), uvedl, že veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je „[t]aková funkce, jejímž výkonem se občané na správě věcí veřejných bezprostředně podílejí. Jinými slovy, čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje právo na přístup k funkcím, skrze které se občané přímo podílejí na přípravě či vydávání normativních nebo individuálních rozhodnutí anebo provádění dalších úkonů různého charakteru činěných v rámci výkonu veřejné moci, a to prostřednictvím kompetencí, kterými daná veřejná funkce disponuje.“* I v situaci, pokud by byla funkce asistenta soudce posouzena jako veřejná funkce, je podstatné, že Ústavní soud v tomto nálezu dospěl k závěru, že zmíněné ustanovení „[n]egarantuje uchazeči právo na výkon určité funkce, nýbrž pouze možnost se o ni ucházet (jinými slovy, není povinností státu každému občanovi nějakou veřejnou funkci zajistit), a dále že předpokládá existenci určitých podmínek, které uchazeči o veřejnou funkci musí splnit. Stanovení (rovných a přiměřených) podmínek (v nyní projednávaném případě šlo o požadavek na určité vysokoškolské vzdělání uchazeče o pozici asistenta soudce – pozn. Nejvyššího správního soudu) pro výkon určité funkce tak bez dalšího nepředstavuje zásah do čl. 21 odst. 4 Listiny, ale v podstatě jeho provedení.“ Výše citované závěry tedy přímo dopadají na nyní projednávanou věc a plyne z nich, že stěžovatel nemohl dojít újmy na svém ústavním právu dle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[22] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti

nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu